

ПОЛІТИЧНІ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ: РІК ПІСЛЯ ЄВРОМАЙДАНУ

РЕЗЮМЕ

Українські реформатори та європейські партнери України, такі як Венеціанська комісія Ради Європи, тривалий час вимагали прийняття суттєвих та широкомасштабних політичних реформ для подолання корумпованості та неефективності у політичній та економічній системі. Лише Венеціанська комісія опублікувала 73 детальні висновки по Україні з 1995 року. Євромайдан та розвиток подій після нього відкрили нове вікно можливостей для відмежування від минулого. Багато хто спостерігає за тим, чи використають цю нагоду українські реформатори. Були прийняті деякі значущі закони щодо впровадження реформ, такі як реформування прокуратури, яка успадкувала систему ще з радянської епохи, але майбутнє ключових реформ залишається невизначеним, оскільки різні документи — "Стратегія реформ-2020" Президента П. Порошенка, коаліційна угода, програма дій нового уряду — вимальовують розмиту картину пріоритетів і планів. Найважливіший робочий документ, програма дій уряду, містить найменше чіткої інформації про необхідні політичні реформи.

На сьогодні конституційна реформа повинна бути найвищим пріоритетом, оскільки необхідно використати "конституційний момент" нової епохи та реструктурувати загальні політико-правові механізми, поки існування парламентської більшості дозволяє набрати необхідні 2/3 голосів. Комплексний, але швидкий процес конституційної реформи також необхідний з огляду на громадськість, яка в іншому випадку могла б швидко заплутатися у технічних аспектах юридичної реформи. Зміст необхідних конституційних реформ добре відомий і не викликає суперечностей між українськими реформаторами та європейськими організаціями. Конституційна реформа охоплює такі питання, як політична система, незалежність судової системи та прокуратури, децентралізація. Дивно, але здається що конституційна реформа неухильно відходить на другий план у списку пріоритетів політиків. Затягування конституційної реформи ставить під загрозу всі інші майбутні реформи: без внесення відповідних змін до Конституції реформи можуть виявитися неконституційними.

Що стосується реформування виборчої системи, основна увага приділятиметься зміні виборчої системи та скасуванню мажоритарного компоненту виборів, що вважається основним джерелом виборчої корупції в минулому. Однак кожна виборча система має свої сильні і слабкі сторони, і реформатори не повинні залишати поза увагою внесення змін до законодавчої бази, що не пов'язана безпосередньо із виборчою системою як такою; наприклад, склад виборчої комісії та фрагментарність законів і правил, що регулюють фінансування передвиборчої кампанії, у минулому також відігравали свою роль у неналежному проведенні виборів. Зокрема, необхідна термінова реформа місцевих виборів, що проводитимуться восени 2015 року.

Питання місцевих виборів пов'язане із складними реформами децентралізації, що мають на меті спрощення адміністративно-територіального устрою країни та послаблення централізованості діючої системи, яка не тільки викликає відчуження місцевих спільнот від держави, але й живить потужну політичну корупцію на центральному рівні. Ключовими цілями децентралізації є спрощення структури і забезпечення ширшої місцевої та регіональної автономії з політичних питань і розподілу ресурсів, а також посилення участі та представництва громадськості на цих рівнях. Коротко кажучи, децентралізація повинна повернути громадянам країни принципи революції Євромайдану. Але не можна уявити комплексну децентралізацію без внесення відповідних змін до Конституції.

Ще однією визначальною реформою є реформа судоустрою. Зміст даної реформи, який тривалий час узгоджували як українські реформатори так і Венеціанська комісія, спрямований, зокрема, на запровадження більш дієвих механізмів забезпечення незалежності суддів та деполітизації призначення суддів на посади у судах вищої інстанції. Знову ж таки, ці реформи вимагають не тільки повної переробки відповідних законів, але й внесення змін до Конституції. Те ж саме стосується майбутніх змін ролі та механізму призначення прокуратури.

ВСТУП

2014 рік був роком доленосних перетворень для України: Президент Янукович втік із країни 21 лютого, Росія у березні окупувала Крим та бере участь у бойових діях на сході України, Петро Порошенко був обраний Президентом України 25 травня, здобувши більшість голосів в усіх областях. 25 вересня він презентував свою програму реформ під назвою "Стратегія-2020". 26 жовтня на парламентських виборах істотну підтримку одержали п'ять партій, що підтримують реформи: "Народний фронт" Прем'єр-міністра А. Яценюка (22,14% голосів за пропорційним компонентом), "Блок Петра Порошенка" (21,81% за пропорційним компонентом), "Самопоміч" (10,97% за пропорційним компонентом), "Радикальна партія Олега Ляшка" (7,44% за пропорційним компонентом) та "Батьківщина" (5,68% за пропорційним компонентом)². Ще рік назад двоє з цих провідних партій не існували. 21 листопада п'ять із шести партій, обраних до нового парламенту, підписали коаліційну угоду, в якій були викладені плани щодо реформ. Цим документом вони зобов'язуються впровадити всі основні реформи для цілеспрямованих політичних трансформацій, яких вимагав Євромайдан і яких від України очікують європейські партнери; у ньому йдеться, серед іншого, про конституційні, виборчі, судові та місцеві реформи, причому деякі висвітлені у формі детального плану дій, а інші згадуються лише поверхнево. 9 грудня Прем'єр-міністр А. Яценюк презентував "Програму дій уряду на 2015-2016 роки", що була прийнята Верховною Радою два дні після презентації.

Всупереч амбітним планам весни 2014 року, до жовтня комплексні політичні реформи не проводилися. Проект конституційної реформи Президента П. Порошенка не проходив консультації і не був винесений на голосування парламентом. Венеціанська комісія неоднозначно оцінила цей проект. З того часу конституційна реформа, здається, поступово втрачає пріоритетність. Жоден з ключових документів щодо реформ - "Стратегія-2020" П. Порошенка, коаліційна угода³ чи програма дій уряду на 2015-2016 А. Яценюка не містять чіткої вказівки на неї.

Основні реформи, проведені у 2014 році, включають реформу законодавства про прокуратуру, пакет антикорупційних законів, закон про люстрацію та новий закон про державні закупівлі. Закон про люстрацію був особливо суперечливий і здобув критичні оцінки з боку Венеціанської комісії⁴. В усіх

інших сферах суттєві реформи ще тільки потрібно прийняти, не кажучи вже про їхнє впровадження.

З огляду на місцеві вибори восени 2015 року, децентралізація та виборча реформа є реформами ключової важливості, які, у свою чергу, вимагають конституційної реформи.

1. КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА

Конституційна реформа є найважливішою серед політичних реформ з декількох причин. Перш за все, існує необхідний моментум (імпульс можливостей): партії, налаштовані на реформи, мають 305 місць та всі три чільні посади у Раді⁵. Внесення змін до Конституції вимагає затвердження двома третинами голосів (Стаття 155 Конституції України), тобто, 300 із 450 депутатів ВРУ⁶. Однак, як показує історія України та перехідні періоди в інших країнах, потужна початкова громадська підтримка партії та процесу реформ може швидко вичерпатися. Наступні місяці в Україні будуть її "конституційним моментом", що надає рідкісний шанс змінити засади устрою країни відповідно до зобов'язань перед Радою Європи.

Конституція також є ключовим документом для *заснування конституційної культури на засадах верховенства права*. Громадськість зазвичай сприймає Конституцію радше як політичний, ніж як правовий документ. Вона була змінена у 2004 році в рамках пакетної політичної угоди, що законодавчо закріплювала результати Помаранчевої революції 2004 року (зокрема, щоб зробити можливим "третій раунд" президентських виборів). У 2010 році Конституційний суд оголосив зміни 2004 року неконституційними на процесуальних підставах. Це рішення, прийняте після перемоги В. Януковича на виборах у 2010 році, вважалося відверто політизованим та було розкритиковане Венеціанською комісією⁷. У лютому 2014 року, після втечі Януковича, була відновлена чинність Конституції 2004 року, хоча й не без суперечок з юридичних питань.

Майбутній конституційний процес повинен зламати цю традицію. З одного боку для того, щоб не розвіявся рушійний імпульс, необхідно, щоб конституційний процес пройшов швидко. Проте, конституційний процес також має бути відкритим та комплексним, і хоча Конституцію остаточно прийматиме Верховна Рада, у процесі розробки поправок повинні проводитися консультації із громадянським суспільством та зацікавленою громадськістю у такий спосіб, щоб забезпечити прозорість та підзвітність процесу. В

¹ Результати президентських виборів по областях доступні на сайті Центральної виборчої комісії: <http://www.cvk.gov.ua/pls/vp2014/wr001>

² Сюди не включений Опозиційний блок (9,43% за пропорційним компонентом), парламентська фракція, що сформована в основному із колишніх членів Партії регіонів як єдина офіційна опозиція в новому парламенті, хоча багато представників колишнього режиму, обрані як незалежні кандидати, також можуть долучитися до опозиції. Враховуючи це, парламентська коаліція партій, налаштованих на реформи, здатна забезпечити переважну більшість, якщо вона збереже свою єдність.

³ Коаліційна угода була підписана наступними партіями: «БПП», «Народний фронт», «Самопоміч», «Радикальна партія Олега Ляшка» та «Батьківщина».

⁴ Попередній висновок щодо Закону України «Про очищення влади» (Interim Opinion on the Law „On Government Cleansing“ („Lustration Law“)) від 16 грудня 2014 року, No.788/2014, доступний за посиланням: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLAD%282014%29044-e>.

⁵ Спікер та два віце-спікери належали до партій коаліції, але формально втратили партійну приналежність відповідно до Регламенту ВРУ.

⁶ Наразі 27 місць у парламенті не зайняті. Отже, де-факто на цей момент 300 місць представляють більше ніж 2/3 від загальної кількості чинних депутатів. Однак зрозуміло, що внесення змін до Конституції вимагає 2/3 голосів від «конституційного складу» ВРУ, тобто, 450 депутатів. 27 вакантних місць включають: 12 депутатів, що не були обрані по одномандатних округах у Криму через російську окупацію, а також неможливість провести вибори у дев'яти округах Донецької та шести округах Луганської області через воєнні дії на Сході.

⁷ Висновок щодо ситуації з Конституцією в Україні від 20 грудня 2010 року, No. 599/2010, доступний за посиланням: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLAD%282010%29044-e>.

минулому баланс між повноваженнями Президента та Прем'єр-міністра був основним каменем спотикання для конституційних реформ. З огляду на актуальний баланс сил, зокрема, склад коаліції в Раді, є можливість досягнення більш стійкого, функціонального розподілу повноважень. Втрата досягнень Помаранчевої революції через боротьбу за владу між Президентом В. Ющенком та Прем'єр-міністром Ю. Тимошенко є наочним попередженням про можливість згаяти "конституційний момент".

Коаліційна угода, підписана у листопаді 2014 року, містить мало інформації щодо основних напрямів конституційної реформи, але передбачає зобов'язання щодо проведення відкритого, прозорого та інклюзивного процесу, під час якого будуть розроблені поправки до Конституції України, що відповідають рекомендаціям Венеціанської комісії⁸. Ці рекомендації добре відомі політикам та громадськості, оскільки дебати про внесення змін до Конституції точаться у країні з 1996 року. Венеціанська комісія з плином часу надала кілька висновків та рекомендацій стосовно конституційної реформи.⁹

Хоча досягнення оптимальної рівноваги між політичними гілками уряду є одним із найважливіших, але й найбільш делікатних та політизованих питань, існують інші довгострокові рекомендації, що мають допомогти країні зміцнити її демократичні інститути. Серед них – скасування положення Конституції про позбавлення народних депутатів мандату за вихід із фракції тієї партії, за списком якої вони були обрані (імперативний мандат), а також скасування безумовних обмежень права балотуватися до парламенту для осіб, що мали судимість. Врешті-решт, конституційна реформа прокладає шлях основним політичним реформам, що належать до пріоритетів нового уряду, в тому числі досягнення функціональної рівноваги сил та розподілу повноважень, реформи на забезпечення незалежності судової системи, реформ прокуратури та децентралізації¹⁰.

3. ВИБОРЧА РЕФОРМА

Виборчі реформи є чи не найбільш очікуваними. Варто згадати, що у 2004 році Помаранчева революція розпочалася через протести проти фальсифікації результатів голосування.

Що стосується **виборів до Верховної Ради**, громадські дебати сконцентрувалися на виборчій системі. Багато хто бажає відмовитися від змішаної пропорційно-мажоритарної виборчої системи. Її мажоритарний компонент (одномандатні округи) асоціюється із шахрайством та маніпуляціями. Вибори по одномандатних округах вважаються ахіллесовою п'ятою виборів, оскільки представники місцевої політичної та ділової еліти, за підтримки центральної влади, вдавалися до

масштабного підкупу виборців та зловживання адміністративним ресурсом для просування лояльних кандидатів. Незадоволення протестних груп мажоритарною системою посилилося, коли колишні члени Партії регіонів пройшли по одномандатних округах на парламентських виборах у жовтні 2014 року.

Реформа виборчої системи та, зокрема, скасування виборів по мажоритарних округах, була однією із ключових вимог Євромайдану. Коаліційна угода від листопада 2014 року передбачає заміну існуючої змішаної системи парламентських виборів на чисто пропорційну систему із відкритими партійними списками. Програма дій уряду не містить жодної інформації з цього питання. Складається враження, що багато хто вважає пропорційну систему панацеєю від усіх виборчих проблем. Однак кожна виборча система має свої переваги і недоліки. Наприклад, скасування одномандатних округів може суперечити децентралізації, оскільки позбавлятиме електорат представництва місцевої громади в парламенті. Будь-яке рішення з цього питання треба приймати лише після врахування всіх можливих недоліків.

Виборча система не визначена в Конституції, вона регулюється лише виборчим законодавством. Законотворчі ініціативи щодо заміни змішаної пропорційно-мажоритарної системи пропорційними виборами за відкритими списками вже висувалися на початку року, але жодна з них не одержала голосів від парламенту минулої каденції попри суттєву підтримку з боку активістів Майдану та нових правлячих еліт. Перед президентськими виборами у травні до виборчого законодавства були внесені деякі зміни, але вони мали здебільшого технічний характер і не вплинули на виборчу систему¹¹.

Більше того, не варто забувати, що багато недоліків українських виборів (як парламентських, так і президентських та місцевих) спричинені **проблемами нормативно-правової бази**, які не стосуються питання виборчої системи. Багато українських експертів, а також Венеціанська комісія та ОБСЄ/Бюро з демократичних інститутів та прав людини (ODIHR) вказували на численні вади у цій сфері, зокрема: фрагментована нормативно-правова база (немає єдиного закону про вибори); обмеження щодо права балотуватися на виборах; відсутність політичного плюралізму у виборчих комісіях нижчого рівня; наявність лише слабких механізмів щодо фінансування кампаній та нечіткі правила визнання виборів недійсними. Виправлення таких "технічних" недоліків для зменшення корупції на виборах не повинно викликати суперечностей і може бути здійснене досить швидко.

На цьому етапі перехідного періоду місцеві вибори швидко опиняться у центрі уваги з огляду на те, що вони заплановані

⁸ Див. стор. 9 коаліційної угоди українською мовою, доступної за посиланням: http://solydarnist.org/wp-content/uploads/2014/11/the_coalition_agreement_1.pdf

⁹ Див. аналітичний огляд DRI's Briefing Paper 46: The Promise and the Risk of Constitutional Reforms, доступний за посиланням: http://democracy-reporting.org/files/dri_briefing_paper_46_constitutional_reforms_ukraine.pdf

¹⁰ Див. аналітичний огляд DRI's Briefing Paper 46: The Promise and the Risk of Constitutional Reforms.

¹¹ Протягом березня-травня 2014 року були внесені деякі зміни до виборчого законодавства, в основному заради того, щоб зробити доцільними вибори Президента та прийняти деякі технічні поправки (наприклад, сприяти одночасному проведенню дострокових виборів президента та додаткових виборів до парламенту, забезпечити можливість голосування для військовослужбовців, що беруть участь в АТО, та ін.).

на осінь 2015 року. Реформісти вважають їх останнім кроком до очищення вибірних посад від залишків чиновництва епохи Януковича. Знову ж таки, як і для парламентських виборів, основна увага буде приділена зміні виборчої системи на пропорційну систему з відкритими списками. Коаліційна угода обіцяє вдосконалити систему місцевих виборів у першій половині 2015 року, включаючи, серед іншого, заміну мажоритарних виборів на вищих рівнях місцевого самоврядування на пропорційні. У програмі дій уряду не згадується про це питання. Підготувати та впровадити ці зміни до дати виборів буде важко. Як і при парламентських виборах, необхідно приділити увагу виправленню нормативно-правових недоліків, що сприяють виникненню виборчої корупції.

4. СУДОВА РЕФОРМА

Президент П. Порошенко визначив судову реформу як наріжний камінь своєї «Стратегії-2020». У коаліційній угоді партії зобов'язалися провести широкомасштабні реформи сектору юстиції на рівні законів та Конституції. Проведення судових реформ давно вимагалось як українськими реформаторами, так і багатьма міжнародними організаціями. Сама лише Венеціанська комісія опублікувала сім висновків з цієї теми. Ключові рекомендації залишалися незмінними з того часу, як Україна приєдналася до Ради Європи: зниження політичного впливу на призначення та звільнення суддів, призначення суддів Конституційного суду кваліфікованою більшістю (інколи також називається «супербільшістю», що перевищує 50% + 1 абсолютна більшість), а не абсолютною більшістю у парламенті. Також функція парламенту призначати суддів інших інстанцій, окрім конституційної, визнається Венеціанською комісією неналежною. Натомість, нею була схвально оцінена пропозиція передати Президенту повноваження щодо безстрокового призначення суддів за поданням Вищої ради юстиції. Так само рекомендується зміцнити повноваження Верховного суду та надати йому функцію із забезпечення єдності судової практики. Наостанок, Комісія зауважила, що конституційна реформа надасть слушну можливість для перегляду чотирирівневої структури юстиції та оцінки того, чи буде бажаним перехід до трирівневої структури. Це передбачає внесення змін до Статті 125 Конституції України¹².

Перші заходи щодо системи юстиції, вжиті цього року Верховною Радою післямайданної каденції, були за своєю сутністю не інституційними, а скоріше революційними і дещо поверхневими. У лютому парламент прийняв закони, що посилювали його роль у призначенні суддів, а після цього замінив кількох суддів у судах вищої інстанції, в тому числі п'ять суддів Конституційного суду. Після цього у квітні парламент прийняв Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні», більш відомий як закон про

люстрацію суддів. Закон передбачав припинення повноважень членів Вищої ради юстиції та заміну голів і заступників голів усіх судів, а також закликав до люстрації всіх суддів, що виносили політизовані рішення у справах, пов'язаних із громадськими протестами. Незважаючи на потужну підтримку громадськості, ці заходи створили серйозний тиск на судову систему¹³. Новому парламенту слід докласти зусиль для переходу від репресивних заходів до добре продуманих інституційних змін. Коаліційна угода містить список першочергових заходів у сфері судової реформи з метою спрощення системи на інституційному рівні та забезпечення кваліфікованого і безстороннього судового провадження.

5. РЕФОРМА ПРОКУРАТУРИ

Серед позитивних змін потрібно згадати прийняття парламентом довгоочікуваного Закону України «Про прокуратуру» 14 жовтня¹⁴. До цього часу прокуратура продовжувала традиції своєї радянської попередниці, користуючись значно ширшими повноваженнями, ніж її західні колеги. Найсуттєвішим серед них було те, що прокуратура мала право здійснювати так званий «прокурорський нагляд», що надавав їй широкі повноваження перевіряти виконання законів будь-якою фізичною чи юридичною особою, включаючи органи виконавчої влади та місцевого самоврядування¹⁵. Ця система не тільки грубо ігнорувала принцип розмежування повноважень, але й вважалася такою, що породжує чималу корупцію. Скасування функції прокурорського нагляду становило одну з найважливіших, проте не єдину важливу зміну, впроваджену новим законом. Закон скасовує повноваження прокурорів щодо видачі ордерів на арешт та загалом скорочує їхні слідчі функції, що будуть передані новоствореному органу, Національному бюро розслідувань. Він також передбачає цілком нову концепцію конкурсного відбору прокурорів, їхнього самоврядування та професійної дисципліни, а також етичного кодексу.

У своєму останньому висновку щодо проекту змін до Конституції Президента П. Порошенка Венеціанська комісія схвалила наміри української влади провести реформу прокуратури та, зокрема, скасувати повноваження щодо прокурорського нагляду. Однак Комісія вказала на потребу у додаткових вдосконаленнях, що посилили б незалежність прокуратури від політичних органів. Ця рекомендація, на виконання якої також будуть необхідні зміни до Конституції, закликала до скасування повноважень парламенту щодо висловлення вотуму недовіри Генеральному прокурору, і водночас попереджала про те, що не варто надавати аналогічні повноваження Президенту для протидії впливу парламенту на цей орган. Крім того, Венеціанська комісія

¹² Спільний висновок щодо Закону України «Про судоустрій та статус суддів» (Joint Opinion on the Law on the Judicial System and the Legal Status of Judges of Ukraine), від 18 жовтня 2010 року, №588/2010, доступний за посиланням: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282010%29026-e>.

¹³ В остаточному звіті ОБСЄ/ОДІНР про дострокові вибори Президента України у 2014 році згадується про вагання суддів виносити рішення у певних справах через острах щодо негативних наслідків після прийняття законів «про люстрацію» та деяких конкретних інцидентів (див. стор. 24): доступний за посиланням: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/120549?download=true>.

¹⁴ Закон був прийнятий у першому читанні у листопаді 2013 року як умова підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

¹⁵ Див. аналітичний огляд DRI's Briefing Paper 46: The Promise and the Risk of Constitutional Reforms, стор. 2, примітка 1.

рекомендувала, що з метою наближення цієї інституції до стандартів Ради Європи, Генеральний прокурор повинен призначитися на один термін, на тривалий період — залежно від політичного мандату Президента чи Прем'єр-міністра — чи до виходу у відставку, але не безстроково. Крім того, підстави для звільнення Генерального прокурора повинні бути визначені Конституцією чи законом з метою зміцнення його незалежності від політичних гілок уряду.

6. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ

І нові політичні кола, і громадянське суспільство одностайні щодо необхідності децентралізації. Дискусії щодо децентралізації в Україні здебільшого передбачають делегування повноважень від центральних органів влади місцевим, а також зміцнення самоврядування на рівні регіонів та місцевих спільнот. Територія України складається із 24 регіонів (областей), а також Автономної Республіки Крим. Міста Київ та Севастополь мають особливий конституційний статус. Другий ярус складного, асиметричного адміністративно-територіального поділу радянського типу включає близько 490 районів, а також міста обласного підпорядкування, тоді як третій рівень складається із невеликих міст та сіл. Області та райони наразі мають виборні законодавчі органи, але управляються безпосередньо виконавчими посадовцями, яких призначає центральний уряд. Тільки в містах обласного підпорядкування та найменших спільнотах третього ярусу обираються місцеві органи виконавчої влади (міський/сільський голова).

Коаліційна угода відображає готовність нової парламентської більшості відновити місцеве самоврядування на основі принципу субсидіарності та стандартів Європейської хартії про місцеве самоврядування. Однак програма дій уряду включає лише обмежені заходи зі зміцнення місцевого самоврядування. Водночас проект змін до Конституції Президента П. Порошенка навіть запропонував скасувати обласні та районні державні адміністрації та делегувати відповідні виконавчі повноваження органам місцевого самоврядування. Хоча Венеціанська комісія схвалила цю можливість у своєму звіті щодо проекту змін, коаліційна угода містить надзвичайно мало вказівок на те, що парламентська коаліція поділяє ідею позбавлення держави основних важелів виконавчої влади в регіонах.

В той же час розмов про федералізацію всіляко намагаються уникати на тлі побоювань щодо сепаратизму. Вимоги Росії щодо федералізації України призвели лише до того, що це питання стало неприйнятним у суспільстві. Закони про особливий статус Криму ("Про забезпечення прав та свобод громадян і правовий режим на тимчасово окупованій території України") та Донбасу ("Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської області") були прийняті, відповідно, у квітні і вересні для пошуку мирного вирішення. Останній закон містив положення про спеціальний режим самоврядування для непідконтрольних регіонів, а також спеціальні умови мовної політики та місцевих виборів.

Статус російської мови є ключовим питанням, яке повинна вирішити реформа з децентралізації. Запропонований Президентом проект змін до Конституції пропонував

уповноважити місцеві ради, від сільських до обласних, надавати особливий статус російській мові, а також будь-яким іншим мовам національних меншин в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Однак Венеціанська комісія визначила, що ця пропозиція викликає занепокоєння з точки зору відповідності стандартам Ради Європи щодо захисту меншин, оскільки право на використання мови меншин повинно забезпечуватися незалежно від того, чи воно підтримується більшістю складу місцевих представницьких органів.

7. АНТИКОРУПЦІЙНІ ЗАХОДИ

16 вересня парламент прийняв закон про люстрацію, навколо якого тривалий час точилися дебати; закон набув чинності 16 жовтня і вважався основним свідченням того, що нова влада налаштована на боротьбу з корупцією. Закон встановлює механізм перевірки, що поширюється приблизно на один мільйон державних службовців та осіб, призначених на політичні посади, та забороняє деяким категоріям чиновників режиму Януковича, а також колишнім службовцям радянського КДБ, обіймати посади в будь-якій із трьох гілок влади, в прокуратурі та збройних силах. Список тих, хто підпадав під дію закону, автоматично включав усіх високорівневих чиновників Адміністрації Президента і уряду, а також прокурорів усіх рівнів та членів Вищої ради юстиції, що перебували на посадах під час президентства В. Януковича. Заборона також поширювалася на працівників правоохоронних органів, державних службовців та чиновників органів місцевого самоврядування, що брали участь у політичних репресіях та обмеженні свободи мирних зібрань за попереднього режиму, а також тих, які робили публічні заяви із закликами до сепаратизму, розпалювання міжнародної ворожнечі та порушення суверенітету і територіальної цілісності України.

17 листопада Верховний суд оскаржив закон про люстрацію у Конституційному суді, який має винести рішення протягом кількох наступних тижнів. Водночас Венеціанська комісія винесла критичний попередній висновок щодо нового закону, вказавши, що критерії люстрації, зокрема, концепція винності, повинні бути переглянуті, а люстраційні заходи повинні дотримуватися гарантії справедливого суду. Крім того, Комісія наголосила на необхідності створення незалежної комісії з проведення люстраційного процесу замість покладання цього обов'язку на Міністерство юстиції¹⁶.

Антикорупційний пакет, що включає серію інших, більш вузькоспеціалізованих законів, був прийнятий 14 жовтня. Пакет включав "Закон про засади державної антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки", "Про систему спеціальних уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції" (або Закон "Про Національне антикорупційне бюро України"), нову версію закону "Про державні закупівлі" та Закон "Про протидію корупції".

¹⁶ Попередній висновок щодо Закону України «Про очищення влади» від 16 грудня 2014 року, № 788/2014.

Прийняття антикорупційного пакету виконувало вимоги Євромайдану та було здійснене у відповідь на вимоги міжнародних фінансових установ і Угоди про асоціацію між ЄС та Україною. Пакет законів передбачає створення спеціальної антикорупційної агенції, Національного антикорупційного бюро, що розслідуватиме та попереджатиме злочини, пов'язані із корупцією серед високопосадовців. Нове законодавство також впроваджує перевірку державних службовців та встановлює вимоги щодо обов'язкового розкриття ними інформації про прибутки та подання декларації про доходи. Крім того, антикорупційний пакет впроваджує процедуру перевірки державних закупівель, які традиційно вважалися вразливими до корупційних ризиків.

ПРО DEMOCRACY REPORTING INTERNATIONAL

Democracy Reporting International (DRI) є безсторонньою, незалежною, неприбутковою організацією, зареєстрованою у Берліні, Німеччина. DRI виступає за участь громадян у політичних процесах, підзвітність державних органів та розвиток демократичних інституцій в усьому світі. DRI допомагає шукати місцеві способи сприяння здійсненню універсального права громадян брати участь у політичному житті країни, що закріплене Загальною декларацією прав людини та Міжнародним пактом про громадянські та політичні права.

<http://www.democracy-reporting.org>

ІНСТИТУТ МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН КИЇВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМ. ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка (ІМВ) є провідним навчальним закладом з міжнародних відносин, політології, міжнародного, європейського та порівняльного правознавства, міжнародних економічних зв'язків, бізнесу та інформації у структурі найбільшого університету України. ІМВ є місцевим партнером DRI у впровадженні проекту з незалежного, безстороннього та професійного моніторингу політичних реформ в Україні у світлі її зобов'язань перед міжнародною спільнотою та дотримання європейських стандартів.

<http://www.iir.edu.ua/>



Ця публікація була створена за підтримки Міністерства закордонних справ Норвегії. Democracy Reporting International та Київський національний університет ім. Тараса Шевченка несуть виключну відповідальність за зміст цієї публікації, який у жодному випадку не може вважатися таким, що відображає погляди Міністерства закордонних справ Норвегії.

